

1.º ENCONTRO DE PROSPETIVA
“Pensar o Futuro, Preparar a Mudança”

11 SETEMBRO 2015

UNIVERSIDADE DE ÉVORA
Anfiteatro (sala 131) Colégio do Espírito Santo



Pensar o Futuro, Preparar a Mudança.

Livro de Atas do 1.º Encontro de Prospetiva.

Évora

Dezembro de 2017

Ficha Técnica

Título: Pensar o Futuro, Preparar a Mudança. Livro de Atas do 1.º Encontro de Prospetiva.

Coordenação: José Saragoça, Ana Balão & Carla Chainho

Revisão Científica: Painel de *Referee*

Apoio gráfico: Carlos Alberto da Silva e David Carapinha

Apoios: FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia | Departamento de Sociologia da Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora.

Propriedade: CICS.NOVA.UÉvora - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora.

Data de Edição: dezembro de 2017

Local de Edição: Évora

ISBN: 978-989-99782-0-1

Suporte: Eletrónico

Formato: PDF / PDF/A.

Contacto:

CICS.NOVA.UÉvora - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora
IIFA - Instituto de Investigação e Formação Avançada da Universidade de Évora
Palácio do Vimioso (Gab.108), Largo Marquês de Marialva, 7002 - 554 Évora, Portugal
e-mail: cics.nova@uevora.pt

Este livro teve apoio do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do projeto UID/SOC/04647/2013, apoiado pela FCT/MCTES através de Fundos Nacionais.

Metodologia prospetiva: uma proposta de aplicação ao estudo da cooperação entre municípios.

Ana Balão

ECS - Universidade de Évora e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA – UÉvora |
Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA.UÉVORA
ana.balao@hotmail.com

José Saragoça

ECS - Universidade de Évora e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA – UÉvora |
Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA.UÉVORA
jsaragoca@uevora.pt

Resumo

Numa investigação em curso, propomo-nos estudar a cooperação entre municípios, refletindo sobre novas práticas de relacionamento entre estas estruturas de poder local típicas de uma sociedade crescentemente complexa e globalizada, em que o relacionamento «em rede» e fruto de parcerias várias é cada vez mais uma necessidade.

Esta comunicação procura mostrar como a prospetiva, nomeadamente o método dos cenários proposto por Godet é uma abordagem que contempla ferramentas metodológicas potentes para a análise do objeto de estudo proposto. De facto, a aplicação da prospetiva na análise e compreensão das relações de cooperação entre municípios torna-se apropriada atendendo a que nos permite conhecer profundamente as variáveis-chave de um sistema em que a implicação dos atores no processo de mudança é essencial para a ação coletiva, para a construção de um «futuro desejado».

Procuramos, assim, dar a conhecer e discutir, entre pares, os fundamentos teóricos e, sobretudo, metodológicos, de uma pesquisa que procura identificar os fatores que influenciam as relações intermunicipais e compreender os seus comportamentos e «jogos», bem como antecipar os «futuros possíveis» para a cooperação intermunicipal e, dessa forma, potenciar a escolha de um cenário desejado por parte dos atores, que podem vir a desenhar uma estratégia de ação coletiva tendente ao reforço da cooperação centrada no desenvolvimento dos seus territórios.

Palavras-Chave: Cooperação, municípios, prospetiva, método dos cenários.

Introdução

A compreensão das dinâmicas existentes nas relações entre atores é um campo de análise bastante atual, que se interliga com outras questões que preocupam a comunidade científica, nomeadamente no campo da sociologia, tais como os fatores e as formas de mobilização dos atores para promover a mudança, no âmbito da ação pública.

Até há pouco tempo assistimos à defesa de um conjunto de paradigmas que advogavam as relações baseadas no individualismo, na competição e na concorrência. Contudo, a atual crise, nas suas diversas dimensões - social, económica, financeira, política - volta a colocar na «agenda» as questões relacionadas com os processos de cooperação e sobre as relações entre atores no sentido de alcançarem o bem comum. Tal como afirma Guerra (2006, p. 19) “a descentralização, a crise económica, a exigência crescente da transparência e da eficácia da administração pública obrigaram a procurar uma multiplicidade de parceiros (...) para o financiamento e gestão dos interesses coletivos, o que modificou radicalmente as formas de fazer as políticas públicas”.

Estudar as relações de cooperação entre municípios assume, hoje, inegável interesse. Na verdade, a descoberta de padrões de interação entre municípios (que se constituem como um dos pilares da organização administrativa portuguesa) poderá constituir-se como um importante instrumento de identificação de consensos e de prevenção de conflitos, afinal uma preocupação da teoria sociológica. Por outro lado, a compreensão deste fenómeno poderá constituir-se como um instrumento para a construção de novos modelos e de soluções.

A cooperação entre municípios é, por si, um fenómeno muito diversificado ao nível temporal (tradição no desenvolvimento do processo de cooperação), de objetos, de fatores mobilizadores, de fins a concretizar, de valores e também de atores envolvidos. Importa, desde já, assumir que cooperação não significa homogeneidade, num processo deste tipo não estão apenas envolvidos interesses comuns, existe um conjunto de interesses divergentes decorrentes da heterogeneidade dos atores: projetos diversificados, diferentes recursos, características individuais múltiplas (cognitivas, emocionais e comportamentais). Podemos, então, referir a existência de ambivalência entre os atores, ou seja, estes podem ter posições convergentes relativamente a determinados objetivos mas serem divergentes em outros.

Devemos ter presente que o estudo desta dimensão da ação social não é explicada por qualquer lei universal e determinística, pois existem dinâmicas específicas decorrentes das condutas dos atores e do contexto em que os mesmos atuam. Igualmente, admitimos, tendo presentes as palavras de Touraine (1996), que “toda a relação social comporta uma relação de poder. Não existe relação social puramente horizontal” (Touraine, 1996, p. 78). Logo, importa

que seja desocultada a capacidade (de alguém ou algum grupo) de impor a vontade ou os seus objetivos a outros, incluindo aqueles que se apresentam mais divergentes (Galbraith, 2007). Como nos diz Herreros (2009, p. 62), de modo a promover a mudança é necessário que se conheça o sistema produzido pelos jogos coletivos.

A ação de atores orientada para a realização de um ou vários fins de forma conjunta (ainda que exista uma confrontação de valores partilhados por diversos atores) transporta-nos para outras temáticas estudadas pela sociologia, tais como a mudança social e a estratégia dos atores, necessária à sua concretização.

Teremos, assim, que considerar a capacidade dos atores influenciarem, através da sua ação, as mudanças sociais, razão pela qual se justifica questionarmo-nos sobre as causas, as dinâmicas passadas e presentes, os desejos e os modos que os atores elegem para responderem aos problemas. É o que problematizamos neste texto.

O nosso interesse pelas relações entre municípios em que estão presentes conceitos como interação, cooperação, negociação, consenso, divergência, regulação, incerteza, mudança, entre outros, justifica o interesse pela abordagem prospetiva, na medida em que, como defende Godet (1993, p.21) “há um postulado de liberdade face a futuros múltiplos e indeterminados”. Efetivamente, no âmbito das políticas públicas e da ação pública, a prospetiva permite que os atores antecipem futuros possíveis e possam, através da sua ação no momento presente, construir um futuro desejado.

Com esta investigação não se pretende determinar o futuro, pois tal desígnio é impossível de alcançar. A nossa motivação passa, antes, por compreender a complexidade do sistema e antecipar «futuros possíveis» para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo (Portugal), por via da redução das incertezas (Godet, 1993; Gabiña, 1998; Godet & Durance, 2011; Saragoça, 2013) e da identificação dos “germes de mudança na evolução das variáveis essenciais” (Godet, 1993, p.77) e do conhecimento da dinâmica do «jogo de atores».

A investigação e a metodologia prospetiva

Dois objetivos gerais orientam esta investigação: 1) Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios de um território, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores; e 2) Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal.

Em primeiro lugar, importa salientar que estamos no âmbito de um Sistema de Ação Concreto (Crozier & Friedberg, 1977), neste caso, o sistema relativo à cooperação entre municípios. Interessa-nos entender o modelo de organização da cooperação, o conjunto de

jogos e estratégias, envolvidos em mecanismos de regulação - ainda que, de forma parcial e temporariamente, devido à constante reestruturação da relação entre atores (Saragoça, 2010, p.132) - que estruturam a interação e a cooperação entre atores municipais, em prol da concretização de objetivos comuns.

Como se pode verificar pelos objetivos enunciados, interessa-nos compreender os processos de negociação e de poder entre atores interdependentes, num determinado território (contexto de ação) e os seus mecanismos de regulação, que estabilizam esses mesmos processos de interação (Friedberg, 1995). Estamos, assim, situados em dois planos que se cruzam: por um lado, a existência de uma fase exploratória onde se identificam os desafios possíveis e uma fase normativa, na qual são definidas as escolhas estratégicas face aos desafios identificados (Godet, 2000).

Tal como já foi referido, entendemos que o enquadramento teórico está contido na sociologia da ação, na prospetiva estratégica e nas teorias sociológicas sobre cooperação. Relativamente à metodologia mais adequada para a concretização dos objetivos de investigação considerou-se a aplicação da metodologia prospetiva, partindo do princípio de que, para além da produção de conhecimento científico sobre o objeto de estudo, poderemos contribuir para melhor “comprometer os atores na análise dos problemas para que possam, encontrando as soluções, mudar a si próprios” (Guerra, 2010, p. 31).

Atendendo à literatura existente sobre as principais escolas científicas de prospetiva: a denominada Escola Anglo-Saxónica – em que os elementos determinantes para a mudança se encontram na tecnologia - e a Escola Francesa, preconiza a mudança baseada na ação dos atores sociais (Saragoça, 2012), a opção metodológica da investigação recaiu sobre a metodologia prospetiva da Escola Francesa, baseado no método (criado por Godet) *La Prospective*, e no método dos cenários. Deste modo, privilegiam-se métodos de natureza qualitativa.

A opção metodológica ficou a dever-se a um conjunto de fatores: a) por trabalharmos no campo da sociologia da ação, em que os atores detêm um papel central pela sua capacidade de decidir, de se relacionarem e de atuarem, de acordo com as suas necessidades, desejos e estratégias individuais e/ou coletivas; b) por estarmos no âmbito de políticas públicas e o facto da prospetiva nos possibilitar novas configurações dos territórios através da incorporação dos futuros no presente (Miklos, 2008), onde o futuro é um espaço aberto à vontade dos seus atores e “para dar luces en la solución del dilema sobre cómo actuar en el presente, sin conocer el futuro, surge la prospectiva (Uribe Vargas, 2011, p. 66); c) atendendo a que a metodologia prospetiva “...es por completo funcional en la elaboración de políticas públicas, ya que trabaja en el campo de las decisiones, introduce porvenir y ensancha las posibilidades del cambio que

toda política pública sustenta” (Miklos, 2008, p.39), além de reduzir a incerteza, assumindo toda a complexidade do processo.

Quando pensamos em prospectiva estamos a pensar em cenários, “um conjunto formado pela descrição de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem a essa situação futura” (Godet, 2000, p. 19).

A cenarização realizada com a participação dos atores permite, antes de mais, compreender a complexidade do sistema - neste caso, do sistema que envolve as relações de cooperação (mas também de conflito) em que operam e no qual as suas ações têm consequências e resultados. Estes exercícios possibilitam que os atores tomem conhecimento e consciência de que existe uma multiplicidade de visões e algumas dessas visões são avaliadas e partilhadas entre o universo de atores e há também que reconhecer que a cenarização facilita a identificação de ações e responsabilidades alocadas a cada um dos nós da rede de cooperação. Assim, planejar por cenários “é, num contexto de incertezas, tomar uma decisão orientada para um futuro desejável em função dos vários futuros possíveis” (Saragoça, 2012, p. 13).

A aplicação do método dos cenários

O método dos cenários tem como objetivos a) identificar as variáveis chave que caracterizam o sistema, b) determinar os atores fundamentais assim como as suas estratégias e os meios que eles próprios dispõem para concretizar os objetivos e c) descrever a evolução do sistema através da utilização de cenários (Santos, 2011, p. 5).

O método contempla duas grandes fases (Godet, 1993): a construção de base e a construção dos cenários, propriamente dita. Relativamente à construção de base, esta fase é composta pela delimitação do sistema, pela identificação das variáveis-chave e pela análise da estratégia de atores. A segunda grande fase é constituída por: construção de hipóteses, consulta a peritos e pela hierarquização de cenários.

Deste modo, e transportando e adaptando a metodologia de Michel Godet à presente investigação, a construção de base será realizada através da elaboração do diagnóstico sobre as relações de cooperação que existiram e que existem entre os atores municipais, no território em estudo. Este diagnóstico será elaborado com recurso a diversas técnicas de investigação: - a análise documental que permite a caracterização das relações de cooperação, ou seja, compreender as características do sistema quer no passado quer no presente, quais os atores principais presentes neste sistema de ação concreto e a identificação de um conjunto de variáveis, de natureza qualitativa e quantitativa, que caracterizam as relações de cooperação entre atores municipais. Assim, a análise documental será realizada através da pesquisa de

literatura científica sobre cooperação e análise prospetiva estratégica/método dos cenários, análise de documentos estatísticos, recurso a documentos produzidos sobre o território em estudo, legislação sobre autarquias locais (municípios) e sobre cooperação intermunicipal quer no plano nacional, quer da União Europeia, documentos produzidos pelos municípios no âmbito de projetos de cooperação (ex. protocolos, acordos, relatórios, projetos, entre outros), Grandes Opções do Plano e Orçamentos municipais.

O diagnóstico sobre o sistema de cooperação irá permitir que sejam identificadas as variáveis do sistema: variáveis internas (que caracterizam o fenómeno) e externas (que caracterizam a envolvente do objeto de estudo). Contudo, outro dos instrumentos de recolha de dados que irá ser utilizado para realizar o levantamento e listagem das variáveis que caracterizam o sistema será a realização de entrevistas a informadores-chave. Pretende-se que estes nos possam conceder informação especializada que nos facilite a identificação e caracterização de variáveis chave sobre a evolução do sistema (no jogo de relações a curto, médio, longo e muito longo prazo).

O objetivo desta fase de identificação das variáveis-chave é a construção de uma lista de variáveis relevantes para a problemática em análise. Nesta etapa de recenseamento de variáveis também iremos proceder à sua descrição/explicação pormenorizada, este é um trabalho essencial para o preenchimento da matriz de análise estrutural, tal como referem Caldas & Perestrelo (1998). Devemos ter presente que estamos perante um trabalho científico, rigoroso, mas que não deixa de ter associado algum carácter de subjetividade relacionado com a análise qualitativa empreendida, quer na identificação das variáveis quer também na sua descrição.

A análise estrutural, conforme defende Godet (1993, p. 102) “oferece a possibilidade de descrever um sistema com o auxílio de uma matriz que relacione todos os elementos constitutivos do sistema. O método permite estudar essas relações e fazer aparecer as variáveis essenciais”. Godet sugere que a análise do sistema representado na matriz de análise estrutural seja realizada através do método MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados de Multiplicação Aplicada a uma Classificação). Através da aplicação deste método estaremos em condições de identificar as variáveis influentes e dependentes; hierarquizar as variáveis por ordem de motricidade e por ordem de dependência. Com recurso a este método estaremos em condições de colocar em destaque as grandes linhas da organização do sistema (Godet, 1993) de cooperação entre os municípios em estudo.

O instrumento de investigação usado nesta etapa da investigação (a entrevista semi-diretiva) é composto por questões divididas em três grandes blocos: o primeiro relativo à caracterização do sistema de cooperação entre os municípios, o segundo pretende analisar a

estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objetivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores e, por último, as dimensões e as possibilidades de futuro relativas à cooperação intermunicipal.

De modo a concluir a construção de base será realizada a análise estratégica de atores.

Esta análise “aprofunda as visões que os atores têm sobre o mundo, os interesses e os conflitos, permite equacionar estratégias alternativas para promover o desenvolvimento e a equidade social e facilita a construção de consensos” (Guerra, 2006, p. 109). Importa salientar que, tal como referido por Godet (1993, p. 140), a análise estratégica de atores é também um instrumento para colocar em evidência os desafios estratégicos e as questões chave para o futuro.

Como podemos constatar, a análise estratégica dos atores é um dos elementos centrais da investigação. Torna-se fundamental analisar as motivações, os interesses, as expectativas, as barreiras e os conflitos existentes no seio da interação entre atores municipais, a sua dinâmica na mobilização de recursos no sentido da concretização de objetivos comuns (Guerra, 2006). Por outro lado, é importante referir que a investigação recai sobre a ação de atores que atuam num território e quando a complexidade dos problemas aumenta e a falta de recursos é uma realidade, torna-se ainda mais pertinente efetuar a análise da dinâmica de atores (Guerra, 2006).

Esta fase da investigação irá ser auxiliada pela aplicação e posterior análise do questionário a realizar aos principais atores do sistema, neste caso, aos presidentes de câmara ou aos vereadores que representem o presidente das câmaras municipais e, eventualmente, outros atores chave que sejam evidenciados pela análise estrutural. Também se pretende que sejam utilizados os dados recolhidos no âmbito da aplicação das entrevistas a informadores chave.

A análise do jogo de atores será realizada através do método MACTOR (Método da análise dos jogos de atores). Este método contempla as seguintes etapas (Perestrelo & Caldas, 1996; Godet 1993): identificar e caracterizar os atores chave; identificar o posicionamento dos diversos atores perante as variáveis-chave; promover a identificação dos projetos e das motivações dos diferentes atores, os seus condicionamentos e meios de ação (quadro estratégia de atores); reconhecer os desafios e os objetivos; identificar convergências e divergências entre atores; realizar a hierarquização dos objetivos e as táticas possíveis; avaliar as relações de força existentes; contribuir para uma maior implicação e reflexão por parte dos atores; formular hipóteses sobre tendências e elaborar recomendações estratégicas. Através da aplicação do

MACTOR será possível organizar e sistematizar a informação de forma simplificada (Perestrelo, Moura & Amor, 2000).

A construção de base permite atingir resultados significativos, tais como: a limitação do sistema em estudo aos elementos pertinentes, a interpretação da evolução e do estado atual, conhecer os fatores de estabilidade e de evolução do sistema, posicionamento dos atores face aos objetivos, avaliar as alianças e os conflitos entre atores e a avaliação das questões chave para o futuro (Godet (1993, p. 78).

Após a realização da primeira fase da construção de base, passamos então à construção de cenários propriamente dita, ou seja, procede-se à análise morfológica. Nesta fase do estudo o nosso objetivo será o de reduzir a incerteza sobre as questões chave e definir os cenários mais prováveis (Godet, 2000, p. 19), ou seja, efetuar o levantamento de todas as possibilidades de evolução do sistema (Saragoça, 2010), no nosso caso em concreto, da cooperação entre municípios.

De acordo com Godet, esta fase corresponde à sequencialização de três etapas: construção de hipóteses, consulta a peritos e hierarquização de cenários.

Assim, numa primeira fase iremos proceder à construção de hipóteses. Esta listagem de hipóteses será elaborada com recurso ao trabalho realizado no âmbito da construção de base ou seja, a identificação das variáveis chave e a análise da estratégia dos atores. No entanto, como já se referiu, um dos desígnios da prospetiva estratégica é a redução das incertezas e, também no campo da análise morfológica, necessitamos responder a este propósito. O recurso a métodos periciais podem constituir-se como um importante instrumento para ter em conta acontecimentos que poderiam verificar-se no futuro (Godet, 1993, p. 180).

Importa que façamos a decomposição do sistema em vários subsistemas pois não sabemos de qual destas combinações poderá surgir a solução criativa. De modo a reduzir o campo morfológico, é nosso intuito convidar à participação no estudo um conjunto de especialistas (peritos) sobre cooperação intermunicipal.

A concretização desta fase de investigação ocorre mediante a realização de Grupos Focais. O recurso a esta técnica de recolha de dados visa a produção de reflexão sobre as mudanças e sobre as consequências que estas mudanças irão operar no sistema de cooperação entre municípios, de um dado território. É nossa intenção que, através da realização dos Grupos Focais, seja efetuada uma reflexão coletiva sobre o tema de investigação. Assim, é nosso intuito registar representações sobre as experiências passadas que poderão influenciar as “visões” sobre o futuro; partilhar os seus conhecimentos e pontos de vista para, assim, identificarmos “tendências” do passado, caracterizamos a situação presente e simultaneamente, iniciar o trabalho de antecipação do(s) futuro(s) – os cenários. Assim, através da realização de Grupos

Focais devemos hierarquizar os principais desafios e também quais são as “ideias feitas” que devem ser objeto de análise. A realização de Grupos Focais deve ser executada tendo como princípios a liberdade de todos os atores e também o aproveitamento do conhecimento destes para a caracterização do sistema de cooperação entre municípios e, simultaneamente, para que seja efetuada a abordagem à previsão e construção do futuro.

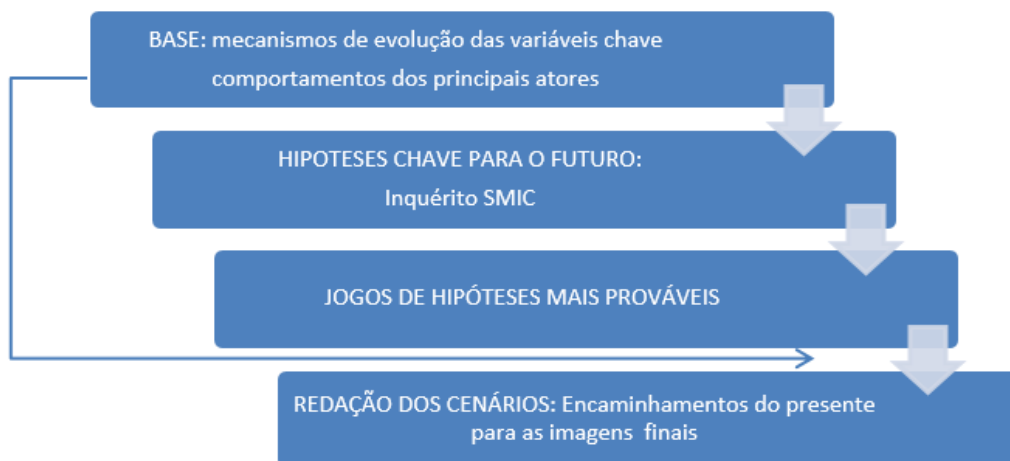
Após a recolha da informação, cabe ao investigador ponderar e analisar a pertinência dessas opiniões face ao objeto de estudo. Através do programa informático de auxílio à análise morfológica, MORPHOL – Análise de Futuros Possíveis - será possível reduzir a incerteza através da identificação das componentes chave¹ e limitar o campo das combinações possíveis. Logo, este método de análise irá permitir a definição de um leque de futuros possíveis.

A investigação irá fazer uso de um outro instrumento para a construção dos cenários: o método SMIC Prob-Expert (Sistemas e Matrizes de Impactos Cruzados). Preconizado por Michel Godet (1993), este método visa a interrogação dos peritos sobre a probabilidade de materialização de uma determinada hipótese, permitindo a identificação e simulação de cenários e os riscos de rutura, o que possibilita reduzir a incerteza, estimando as probabilidades subjetivas da ocorrência de cada combinação no futuro (Santos, 2011, p. 63). O SMIC Prob-Expert permite, assim, que a partir das informações facultadas pelos peritos será possível escolher as imagens possíveis que merecem ser estudadas, devido às probabilidades da sua concretização. O objetivo é que sejam alcançadas combinações de hipóteses, ou seja, cenários de situação (Godet, 1993, p. 193).

A escolha dos cenários através do SMIC Prob-Expert é realizada através da média de probabilidades de cenários para a globalidade dos peritos implicados. Essa média irá permitir destacar o núcleo mais provável. A partir daqui entramos na etapa de construção de cenário tendencial e elaboração de cenários contrastados ou alternativos, que possuem uma probabilidade média mais baixa mas que cuja importância não deve ser desvalorizada (Godet, 1993; Godet, 2000).

¹ Mais uma vez, estamos perante escolhas do investigador. Os critérios de exclusão ou de preferência resultam de uma análise, ainda que rigorosa, decorrente da reflexão baseada na análise estrutural, mas provida da subjetividade do próprio investigador.

Figura nº 1 - Definição dos Futuros Mais Prováveis



Fonte: Godet, 1993, p. 198

Importa referir que o(s) cenário(s) - descrições consistentes de estados possíveis e caminhos de desenvolvimento do futuro - não é(são) um fim em si mesmo, este(s) só tem validade se tiver consequências, ou seja, é importante que sejam identificadas as ações necessárias para que a construção do futuro seja escrita pelos seus atores. Devemos ter presente que outro objetivo desta investigação é o de elaboração das recomendações/opções estratégicas.

As escolhas estratégicas

A análise prospetiva pode gerar um conjunto de produtos que, tal como referido por Nunes *et al.* (2002), visam contribuir para que seja dada uma resposta eficaz aos desafios que se colocam. No caso do nosso objeto de estudo, pretende-se empreender uma resposta aos desafios que são colocados no âmbito da cooperação entre municípios.

Assim, definidos os cenários, importa que seja encetada a procura de resposta às questões: “Que vou fazer?” e “Como vou fazê-lo?”.

É importante que se passe ao domínio das escolhas estratégicas. Torna-se necessário interligar a prospetiva e a ação, de modo a concretizar os futuros desejados e viáveis e, para tal, os atores têm de estar conscientes da força das suas ações na direção desejada por eles próprios. Por isso, a última fase da presente investigação é dedicada à análise e divulgação dos resultados e identificação de opções estratégicas. Pretende-se que este exercício possa contribuir para que sejam definidas atividades para a construção do futuro, com base nos cenários identificados.

Limites dos métodos prospetivos

A metodologia prospetiva, apesar de se apresentar como vantajosa e adequada para a investigação em causa, não está isenta de limitações. Assim, deveremos estar vigilantes perante um conjunto de realidades com as quais poderemos ser confrontados durante a realização deste estudo.

A prospetiva tem como objetivo a antecipação do futuro. No entanto, tal como já referimos nesta exposição, o futuro é incerto, indeterminado e múltiplo (Godet, 1993). Assim, se o futuro é incerto existe sempre associado ao exercício de prospetiva um espectro de incerteza e não poderemos afirmar com absoluta certeza que o futuro irá acontecer de determinado modo. Recusada a ideia de validar um qualquer determinismo, apenas poderemos inferir possibilidades de futuro.

O rigor epistemológico e teórico do trabalho científico exige que levantemos algumas questões sobre limitações e constrangimentos associados à utilização da metodologia prospetiva. Assim, estaremos em melhores condições para não nos deixarmos influenciar por uma imagem benevolente de um método que apresenta múltiplas vantagens e, por outro lado, estaremos melhor preparados para enfrentar obstáculos que, certamente, se nos colocarão no decorrer da investigação (não sendo exclusivo deste objeto de estudo mas que se aplicam também a outros objetos de investigação).

Cumpre-nos evidenciar que as metodologias utilizadas no âmbito da investigação-ação ainda não estão suficientemente experimentadas de modo a que sejam reconhecidas e, por esse facto, podem existir desconfianças relativamente às mesmas. Existindo ainda um vasto campo a explorar, como referido por Guerra (2010, p. 152) alguns autores levantam reservas relativamente ao esclarecimento de pressupostos, especialmente de origem qualitativa. Por vezes, existem críticas ao carater rigoroso e científico das metodologias prospetivas.

Este tipo de análise tem associadas exigências de multidisciplinaridade e levanta um conjunto de resistências relativamente aos pressupostos teóricos e metodológicos utilizados e obstáculos na utilização do método dos cenários como a necessidade de dominar competências específicas e a necessidade de existir cooperação interfuncional e multidisciplinar (Alvarenga & Soeiro de Carvalho, 2007). Também há que aceitar que a subjetividade está presente neste tipo de processos, ainda que esteja balizada num processo científico estruturado.

Como ficou patente ao longo deste texto, os atores assumem um papel relevante na definição do(s) futuro(s) possível(eis). Esta abordagem transporta-nos para um conjunto diverso de constrangimentos, para os quais devemos canalizar atenção e vigilância epistemológicas. Em primeiro lugar, os atores têm de querer participar no processo e têm de dispor de meios para

que tal aconteça, sem esta participação poderemos estar perante um exercício que, à partida, está enviesado ou, pelo menos, condicionado pela não participação dos atores em jogo. A resistência dos atores (derivada de fatores relacionados com emoções e crenças, com contextos culturais, com escolhas racionais – ainda que limitadas – com laços pessoais, com as motivações, com relações sociais...) é um elemento a ter em atenção. Devemos também ter presente que a confiança dos atores (quer nos restantes atores, quer no processo em si) pode influenciar todo o processo prospetivo. Esta metodologia, pelo conjunto de recursos que utiliza, só deve ser utilizada se for consequente, isto é: se “houver possibilidade de actuar com base nos resultados que ela irá gerar” (Nunes *et al*, 2002, p. 45) ou de outro modo, aqueles que se envolveram no processo podem sentir-se enganados e que o seu tempo foi gasto desnecessariamente. Por outro lado, nem sempre é possível conhecer a estratégia e o posicionamento dos atores e pode, inclusivamente, chegar-se a conclusões contraditórias, facto que irá dificultar a representação do posicionamento de um ou vários atores.

Como referem Nunes *et al* (2002, p. 42) a utilização de metodologias prospetivas pode constituir-se como uma grande ameaça ou como uma grande oportunidade para os atores envolvidos. Preferimos centrar-nos nesta segunda possibilidade. A construção de cenários impõe-nos uma reflexão sobre variáveis-chave, tendências e jogos de atores (Godet, 2011), caso contrário poderemos estar perante combinações de tal ordem complexas que inviabilizarão qualquer análise.

A questão da exigência temporal dos estudos prospetivos revela-se como uma questão importante. Neste âmbito estamos perante dois tipos de limitações: a) a prospetiva implica uma orientação de médio ou longo prazo, situação bem diferente daquela com que, normalmente, são confrontados os decisores (curto prazo) e exige um trabalho de preparar a mudança desejada; b) o tempo de realização do exercício prospetivo. De acordo com o definido por Godet (1993, p. 62) – confirmado pela nossa experiência - a concretização da cenarização implica, em geral, 12 a 18 meses, o que leva a que nem sempre todas as etapas do «método dos cenários» sejam executadas, e não raras vezes, surja a necessidade de se proceder a uma adaptação do arcaboço metodológico à situação concreta.

Um outro limite a ter presente é a possibilidade dos peritos/especialistas se poderem enganar, ainda que de forma involuntária ou ocultarem as verdadeiras questões ou razões fundadoras das suas opiniões.

Importa ainda que o investigador não se deixe contaminar pelo facilitismo das ideias feitas e que, permanentemente, questione os fatores (externos e internos) que têm potencial para influenciar os acontecimentos, colocando, insistentemente, novas questões e analisando

os jogos de atores. Tenta-se, desta forma, reduzir a incerteza dos cenários, identificar e avaliar as opções estratégicas (Godet, 1993, p. 41).

No entanto, como enunciado por Perestrelo (2000, p. 2) a análise prospetiva permite identificar futuros possíveis e compreender a relação de dependência entre a concretização desses futuros e as estratégias dos atores sociais, as variáveis, as alianças e os conflitos a ter em conta no exercício das suas escolhas. Por isso, há que colocar questões, boas questões!

Conclusão

O posicionamento do estudo sobre o sistema de cooperação entre municípios que compõem um território, no âmbito da sociologia da ação, conduziu-nos à escolha de métodos adequados à concretização deste empreendimento.

Assim, a escolha da metodologia prospetiva afigurou-se como um caminho capaz de responder aos objetivos da investigação. Esta metodologia de ação permite não só aumentar o conhecimento científico sobre a realidade estudada (no caso a dinâmica passada, presente e futura do sistema de cooperação entre municípios do Alto Alentejo), cumprindo com interesses estritamente académicos, como contribuir para a sensibilização e o envolvimento dos atores-chave (municípios e outros) nos processos de tomada de decisão informada.

Com o rigor científico que se impõe, a metodologia adotada permitirá a verdadeira apropriação do sistema, ou seja compreender e explicitar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal e (se for caso disso), avançar na construção de novos modelos e contribuir para que os atores possam agir, individual e coletivamente, tendo como base o conhecimento produzido com o recurso às metodologias prospetivas.

Referências Bibliográficas:

Alvarenga, A. & Soeiro de Carvalho, P. (2007). *Escola Francesa de Prospecção no Contexto dos Futures Studies – Da “Comissão do Ano 2000” às Ferramentas de Michel Godet*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Departamento de Prospecção e Planeamento

Caldas, J.& Perestrelo, M. (1998). Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários. I - Análise Estrutural. Repositório ICTE Web Site. Acedido Setembro 12, 2012, em <https://repositorio.iscte.pt/handle/10071/476>.

Cristo, C.M.P.M. (2002). Prospecção estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas. *Actas VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Acedido Março 12, 2014, em <http://seer.enap.gov.br>.

- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du seuil.
- Friedberg, E. (1995). *O poder e a regra*; Lisboa, Instituto Piaget.
- Gabiña, J. (1998). *Prospectiva y ordenación del territorio*. Barcelona: Marcombo, S. A.
- Galbraith, J.K. (2007). *A anatomia do poder*. Lisboa: Edições 70.
- Godet, M. & Durance, P. (2011). *A Prospectiva Estratégica para as empresas e os territórios*. Acedido em Setembro 5, 2012, em <http://www.lapropective.fr>
- Godet, M. (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica – Da antecipação à acção*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Godet, M. (2000). *A Caixa de Ferramentas da Prospectiva Estratégica – Problemas e métodos*. Lisboa: Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia.
- Guerra, I. (2006). *Participação e acção colectiva. Interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Príncípa Editora, Lda.
- Guerra, I. (2010). *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção. O planeamento em ciências sociais*. Cascais: Príncípa Editora, Lda.
- Herreros, G. (2009). *Pour une sociologie d'intervention*. Toulouse : Éditions érès.
- Nunes, R., et al (2002). *Guia Prático de Prospektiva Regional em Portugal*. Acedido em Março 20, 2014, em <http://bookshop.europa.eu/pt/guia-pr-tico-de-prospectiva-regional-em-portugal-pbKINK20478/>.
- Perestrelo, M. & Caldas, J. (1996). Estratégia de Actores: prospectiva e avaliação. *Sociologia, Problemas e Práticas*. Nº 22, pp. 81-94. Acedido em Abril, 25, em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/827>
- Perestrelo, M. (2000). Prospektiva: planeamento estratégico e avaliação. *Actas do IV Congresso Português de Sociologia – sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*. Acedido Janeiro 18, 2014, em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462e0a77b4aca_1.PDF
- Perestrelo, M.; Moura, D. & Amor, T. (2000). Análise da estratégia de atores na Zona Oeste. Interações, conflitos e consensos. *Actas do IV Congresso Português de Sociologia – sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*. Acedido Janeiro 18, 2014, em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dcacf18735_1.PDF
- Santos, M. (2011). Texto de apoio sobre o método dos cenários – compilações. Repositório Universidade de Évora Web Site. Acedido Fevereiro 14, 2014, em http://home.uevora.pt/~mosantos/download/Cenars_TextoApoio_25Jul2011.pdf
- Saraçoça, J. (2010). *Governo Electrónico Local: Diagnóstico Sociológico, Estratégia de Actores e Futuros Possíveis para o Distrito de Évora, Portugal*. Évora. Universidade de Évora. Acedido em Novembro 10, 2013, em <http://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/4502>
- Saraçoça, J.M.L. (2012). *Diagnóstico e Prospectiva Social – Apontamentos*. Évora: Universidade de Évora.
- Saraçoça, J. (2013). Breves notas sobre Análise Prospektiva. In Silva, Carlos Alberto da & Saraçoça, José Manuel Leal (coords). *Cooperação, Território e Rede de Atores: Olhares de Futur*, (pp. 343-354). Évora: Universidade de Évora – Escola de Ciências Sociais.
- Touraine, A. (1996). *O retorno do actor. Ensaio sobre sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget.

Uribe Vargas, C. (2016). ¿Es predecible el futuro? Una mirada desde la propuesta de la prospectiva estratégica. *Academia Y Virtualidad*, 4(1), 61-73. Acedido em Novembro 19, 2016, em <http://dx.doi.org/10.18359/ravi.2629>.